



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.

Vår ref.
2026/0352-16

Saksbehandler
Asbjørg Pétursdottir

Dato
23.09.2026

Avgjørelse - klage over avvisningsvedtak

Klagenemndas sekretariat avgjorde 18.9.2026 å avvise klage frå Polkar AS (heretter klagar) over Kongsbergregionens kommunale oppgavefellesskap for tjenesteutvikling (heretter innklaga) anskaffelse etter åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av konsulentbistand innen selvkost. Bakgrunnen for avvisninga var at sekretariatet fant at det ikkje var føremålstenleg å behandle klagen i nemnda, jf. klagenemndforskrifta § 9, fordi den klart ikkje kan føre fram.

Klagar har i rett tid klaga på avvisninga til leiar i klagenemnda, som er klageinstans i dette tilfellet, jf. same forskriftsføresegn.

Klagar har i korte trekk gjort gjeldande:

BDO sin fastpris omfattar berre systemkostnader og møte, ikkje dei faste oppgåvene som kravspesifikasjonen krev at leverandøren skal utføre, og tilbodet inneheld derfor eit avvik.

Avviket er vesentleg fordi pris var avgjerande for rangeringa, og arbeid som er flytta ut av fastprisen vart ikkje fanga opp i prisevalueringa.

Sekretariatet kan ikkje leggje manglande dokumentasjon klagar til last når sentrale delar av tilbodet er sladda, og klagenemnda bør derfor innhente og gjennomgå prisskjemaene.

Ei eventuell seinare stadfesting frå BDO kan ikkje endre innhaldet i tilbodet etter tilbodsfristen, og kvalitetsevalueringa seier ingenting om kva som er inkludert i prisen.

At BDO og Visma ligg på om lag same prisnivå kan ikkje dokumentere at dei har prisa same yting, og prislikskapen kan derfor ikkje brukast som grunnlag for å avvise anførselen.

På denne bakgrunnen må avvisningsvedtaket opphevast og klagen realitetsbehandlast av klagenemnda.

Merknadar frå leiar i klagenemnda:

Klagenemnda sin leiar, advokat Elisabeth Wiik, har gått gjennom dokumenta i saka, blant desse sekretariatet si avgjerd om avvisning og klagen over denne.

Det vert vist til vedtaket frå klagenemndssekretariatet som underteikna sluttar seg til. Ein kan ikkje sjå at klagar sin klage gir grunnlag for å endre vurderinga av at klagen klart ikkje kan føre fram og derfor ikkje vil vere føremålstenleg å handsame i klagenemnda. Jf klagenemndforskrifta § 9.

Konklusjon:

Sekretariatet si avgjerd om avvising vert stadfesta.

Denne avgjerda vert sendt til klagar via e-post. Kopi vert sendt til innklaga til orientering.

Med helsing

Elisabeth Wiik
Leiar i klagenemnda

Godkjenner

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Mottakere:
KONGSBERG KOMMUNE, Camilla Windju Wilhelmsen
POLKAR AS



Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.

Vår ref.
2026/0352-14

Saksbehandler
Asbjørg Pétursdottir

Dato
18.09.2026

Avvisning av klage på offentlig anskaffelse

Klagenemndas sekretariat viser til deres klage av 17. februar på offentlig anskaffelse av konsulentbistand innen selvkost. Vi har besluttet å avvise klagen som uhensiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 9. Grunnen er at klagen klart ikke kan føre frem.

Nedenfor gis en oppsummering av bakgrunnen for klagen og sekretariatets vurdering.

Bakgrunn:

- (1) Kongsbergregionens kommunale oppgavefellesskap for tjenesteutvikling (heretter *innklagede*) kunngjorde 5. mai 2025 en åpen anbudskonkurranse for anskaffelse av konsulentbistand innen selvkost. Formålet var å inngå rammeavtale med én leverandør for faste og variable oppdrag knyttet til selvkostregnskap, KOSTRA-rapportering og tilhørende tjenester. Anskaffelsens verdi var estimert til 2,5 – 3 millioner kroner ekskl. mva. Tilbudsfrist var 30. mai 2025.
- (2) Kontrakt skulle tildeles på bakgrunn av kriteriene «Pris» (vektet 30 prosent) og «Kvalitet i leveransen» (vektet 70 prosent). Det kvalitative tildelingskriteriet skulle evalueres på bakgrunn av underkriteriene «Oppdragsforståelse og oppdragsgjennomføring» (vektet 35 prosent) og «Kompetanse og erfaring» (vektet 35 prosent).
- (3) Det fulgte av kravspesifikasjonen punkt 3 «Omfang» at:

«Inntil videre er det beregnet et omfang av kontrakten (7 kommuner over 4 år) med en verdi av kjøpte tjenester i intervallet 2,5 – 3 mill. kroner.

Dette er et grovt anslag som er ment å gi leverandørene en pekepinn på omfanget. Volum av de variable delene av oppdraget er vanskelig å estimere i forkant og vil variere mellom kommuner og år gjennom avtaleperioden. Kunden er ikke bundet av estimatene. Volumet er satt som et utgangspunkt for utfylling av prisskjemaet, kun for å få en sammenligning av pris i evalueringen.»

- (4) Det fulgte videre av behovsbeskrivelsen punkt 7 «*Tjenestebeskrivelse (oppdragsbeskrivelse)*» at avtalen skulle gjelde konsulentbistand innenfor området selvkost generelt, og videre at hovedmengden av oppdragene ville være faste og knyttet til selvkostregnskap. I tillegg ville det kunne være variable oppdrag etter løpende behov.
- (5) Av kravspesifikasjonen punkt 7.1 «*Faste oppdrag – selvkostregnskap*» fulgte det at oppdraget kunne være innenfor alle eller et utvalg av områdene vannforsyning, avløp, renovasjon, slam, feiing og tilsyn, bygge- og delesaker, private plansaker, oppmåling, eierseksjoner, spredt avløp og myndighetsutøvelse etter forurensningsregelverket. Videre var det opplyst om at:

«Hvilke selvkostområder de ulike kommunene har og ikke har, kan altså variere. Det kan også skje endringer i avtaleperioden. Listen er altså ikke uttømmende eller bindende. Leverandør må gjøre seg kjent med den enkelte kommunes behov ved gjennomføring av oppdrag for kunde.

Dette vil som regel innebære bistand i følgende prosesser:

- *Budsjettering for kommende år og prognoser for inneværende år*
- *Etterkalkyle regnskap*

Disse prosessene skal vise utvikling i kostnader og inntekter for å kunne beslutte gebyrnivå og nivå for selvkostfond.

Typiske leveranser leverandør kan bli bedt om å utarbeide/tilgjengeliggjøre for kunde er:

- *Flerårsbudsjett med oppsett av foregående år, inneværende år + ytterligere 10 år*
- *Tekst og tabeller som kan nyttes til kommunenes noter til regnskapet*
- *Metode for beregning av fordelingsnøkler for indirekte kostnader*
- *Anleggsregister som ivaretar beregninger til selvkostregnskapet*
- *Produsere KOSTRA-skjema*
- *Utarbeidelse av eget budsjettnotat som skal inneholde grunnlaget for kommunedirektørens forslag til gebyrer og forventet videre utvikling i økonomiplanperioden*

- (6) Videre stod det presisert følgende under punkt 7.2 «*Variable oppdrag*»:

«Ovenfor beskrives det primære behovet som skal dekkes gjennom denne avtalen, men de ulike kommunene vil også kunne ha behov for bistand til andre prosesser/oppgaver innenfor selvkostområdet gjennom avtaleperioden.

Dette kan eksempelvis være ulike typer beregninger, budsjettkontroller med mulighet for justering gjennom året, forskriftsarbeid og prinsipper for selvkostberegninger, sammenlikning av gebyrnivåer, bistand ved inngåelsen av kontrakter og bistand ved innsynsbegjæringer med videre»

- (7) I prisskjemaet var leverandørene bedt om å fylle ut «*Oppstartskostnader – oppstartsmøter og etablering av tjenesten*» for hver av kommunene i regionen. Videre skulle leverandørene

oppgi «*Pris for faste oppdrag*» basert på spesifikasjoner som leverandørene selv skulle legge inn. Tilbyderne var også bedt om å fylle ut timepriser for variable oppdrag, og priser for reiser/møter.

- (8) Før tilbudsfristens utløp mottok innklagede fire tilbud, fra Polkar AS (heretter *klager*), BDO AS, Hrp AS og Visma Entreprise AS (heretter *Visma*). Tilbudet fra Hrp AS ble avvist fra konkurransen.
- (9) Den 17. juni 2025 mottok klager et brev med melding om at deres tilbud var avvist fra konkurransen som følge av at leverandøren ikke kunne vise til godkjent kredittvurdering.
- (10) Avvisningen ble påklaget av klager 20. juni 2025. Avvisningen ble deretter omgjort av innklagede i brev 24. juni 2025.
- (11) Den 6. juli 2025 ble leverandørene informert om at kontrakt var tildelt BDO AS (heretter *valgte leverandør*). Resultat og poengfordeling ble gitt i følgende tabell:

	BDO/Kapitalkontroll	Polkar AS	Visma/Momentum
Poengsum pris vektet	3,0	1,5	2,4
Poengsum kvalitet vektet	6,7	4,1	7,0
Totalsum poeng vektet	9,7	5,6	9,4

- (12) Klager ba 7. juli 2025 om innsyn i anskaffelsesprotokollen og evalueringen, i tillegg til de øvrige leverandørenes tilbud.
- (13) Sladdede tilbud ble oversendt 23. juli 2025. Delvis avslag om innsyn ble påklaget samme dag.
- (14) Klager fikk i etterkant av denne klagen blant annet ytterligere innsyn i de øvrige leverandørenes tilbud, med ytterligere forklaring av hva som var omfattet av BDO sitt pristilbud.
- (15) Innklagede ga også ytterligere informasjon om gjennomføringen av prisevalueringen:

«Alle tilbydere, inklusive BDO har avgitt tilbud på de faste tjenestene med et årlig beløp. Vi har i vår evaluering multiplisert disse årlige prisene med 4 for å få totalen over en fireårs periode. Som dere kan se, har dette også blitt gjort for Polkar sine priser.»
- (16) Klagen ble brakt inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser den 17. februar 2026. Klagebehandling startet samme dato, jf. forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser (heretter *klagenemndsforordningen*) § 13 siste punktum.

- (17) Kontrakt med valgte leverandør ble inngått 15. oktober 2025.

Sekretariatets vurdering:

- (18) Klager har deltatt i konkurransen, og har saklig klageinteresse, jf. forskrift om klagenemnd for offentlige anskaffelser § 6. Klagen er rettidig. Konkurransen gjelder konsulentbistand innen selvkostregnskap, KOSTRA-rapportering og tilhørende tjenester, som er en tjenesteanskaffelse. Anskaffelsens verdi er estimert til mellom 2,5 – 3 millioner kroner ekskl. mva. I tillegg til lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (heretter *loven*) følger anskaffelsen forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (heretter *forskriften*) del I og del III, jf. forskriften §§ 5-1 og 5-3.
- (19) Klager har for det første anført at innklagede har brutt anskaffelsesregelverket ved å ikke avvise valgte leverandørs og Vismas tilbud. Dette er av klager begrunnet med at de øvrige tilbydernes lave priser indikerer at de har tilbudt en forenklet modell hovedsakelig basert på systemtilgang fremfor den komplette tjenesteproduksjonen som utlysningen krever, og at dette utgjør et vesentlig avvik fra behovsbeskrivelsen.
- (20) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav b at oppdragsgiveren «skal» avvise et tilbud som inneholder «*vesentlig avvik fra anskaffelsesdokumentene*».
- (21) Et avvik foreligger der et tilbud skiller seg fra det som fremgår av anskaffelsesdokumentene, slik at oppdragsgiver ikke kan kreve oppfyllelse i henhold til disse dersom tilbudet aksepteres. Hvorvidt et tilbud inneholder avvik, beror på en tolkning av tilbudet i lys av anskaffelsesdokumentene. Det avgjørende for tolkningen av anskaffelsesdokumentene er hvordan det fremstår for en rimelig opplyst og normalt påpasselig tilbyder, se for eksempel Høyesteretts avgjørelse i HR-2025-1098-A, avsnitt 46. Både ordlyd, det formål ordlyden skal ivareta, samt andre reelle hensyn er av relevans, og det vil kunne være nødvendig å se samtlige kontraktsdokumenter i sammenheng, se avsnitt 44 og 45, med videre henvisning til Rt. 2012 s. 1729 *Mika*, avsnitt 58 og 67. Også ved tolkning av tilbudet, skal det legges til grunn en objektiv forståelse av ordlyden, se lagmannsrettens avgjørelse i LB-2017-61961. Etter forskriften § 23-2 andre ledd har leverandøren risikoen for uklarheter i tilbudet.
- (22) Det er klager som i utgangspunktet har bevisbyrden for at et avvik er vesentlig, jf. blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2026/0092 avsnitt 40. I det foreliggende har ikke klager vist til noen konkrete avvik i de øvrige leverandørenes tilbud, utover at prisene indikerer at det er tilbudt en forenklet modell hovedsakelig basert på systemtilgang (programvarelisens) fremfor komplett tjenesteproduksjon som er etterspurt i utlysningen.
- (23) Valgte leverandør har bekreftet at tilbudet omfatter de tjenestene som er etterspurt i kravspesifikasjonen. Innklagede har videre forklart at evalueringen av kvalitetskriteriene ga tydelig inntrykk av at denne leverandøren hadde tilbudt reelle konsulenttjenester, ikke kun systemtilgang. Slik saken er opplyst, foreligger det ikke andre holdepunkter for at de øvrige leverandørene ikke ville levere tjenester i tråd med kravene som er stilt i konkurransen.
- (24) Sekretariatet kan på denne bakgrunn ikke se at det er sannsynliggjort at det foreligger avvik i de øvrige leverandørenes tilbud. Klagers anførsel kan dermed klart ikke føre frem.
- (25) Klager har videre anført at innklagede har brutt undersøkelsesplikten for unormalt lave tilbud etter forskriftens § 24-9.

- (26) Det følger av forskriften § 24-8 (1) bokstav c at en oppdragsgiver «skal» avvise et tilbud som er «unormalt lavt i forhold til ytelsen» fordi det ikke oppfyller bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold.
- (27) Det følger videre av § 24-9 at oppdragsgiver, dersom et tilbud virker unormalt lavt, skal «skriftlig kreve at leverandøren redegjør for tilbudets sammensetning», for eksempel i form av opplysninger om besparelsene ved utførelsen av tjenesten, tekniske løsninger eller usedvanlig fordelaktige vilkår, oppfyllelsen av bestemmelser om arbeidsforhold og sosiale forhold og eventuell offentlig støtte han har mottatt. Først dersom pris- og kostnadsnivået ikke kan forklares i tilstrekkelig grad ut fra opplysningene, kan oppdragsgiveren avvise tilbudet, jf. bestemmelsens annet ledd.
- (28) Terskelen for når undersøkelsesplikten oppstår er ikke endelig avklart i praksis, men er samlet ansett for å være nokså høy, jf. blant annet klagenemndas avgjørelse i sak 2025/1831 avsnitt. Avgjørende er om tilbudet ut fra en objektiv vurdering gir grunnlag for å anse tilbudet som så lavt at det kan reises spørsmål ved leverandørens gjennomføringsevne.
- (29) I det foreliggende har klager først og fremst vist til store forskjeller mellom sin egen tilbudspris, og de øvrige leverandørenes priser. Klager har i tillegg vist til at valgte leverandørs tilbudspris på cirka 25 000 kr per år ikke kan dekke løpende bistand, budsjettering, etterkalkyle, KOSTRA-rapportering og utarbeidelse av regnskapsnoter for inntil 11 ulike selvkostområder.
- (30) Valgte leverandør tilbød laveste evalueringspris på 724 200 kroner for etablering og fire års drift, samlet for de syv kommunene. Til sammenligning hadde Visma tilbudt en pris på 980 000 kroner, mens klager hadde levert et tilbud på over 3 millioner kroner.
- (31) Når to av tre innkomne tilbud altså hadde en totalpris på cirka samme prisnivå, må det etter sekretariatets vurdering være klart at disse tilbudene ikke fremstod som så lave at det ga grunn til å reise spørsmål ved leverandørenes gjennomføringsevne. Dette særlig i lys av at terskelen for å konstatere at et tilbud fremstår som unormalt lavt, er høy. At disse tilbudene var betydelig lavere enn innklagedes eget estimat, kan etter sekretariatets vurdering ikke være avgjørende, all den tid innklagede hadde presisert at dette var et «grovt» estimat, som heller ikke var bindende for innklagede.
- (32) Sekretariatet vil likevel bemerke at det i prisskjemaet var lagt opp til at leverandørene selv skulle fylle ut priselementer under kategorien «Pris for faste oppdrag», og at ulikhetene i pristilbudene trolig skyldes måten innklagede har lagt opp prisskjemaet på. Klager har imidlertid ikke anført at tildelingskriteriet «Pris» var uklart eller ulovlig på andre grunnlag. Sekretariatet har derfor ikke tatt stilling til lovligheten av priskriteriet.
- (33) Sekretariatet finner det dermed klart at innklagede ikke hadde plikt til å gjennomføre nærmere undersøkelser. Klager kan ikke høres med sin anførsel om brudd på undersøkelsesplikten.
- (34) Ettersom sekretariatet har funnet at klagen klart ikke kan føre frem, avvises den som uhenksiktsmessig for behandling i klagenemnda, jf. klagenemndeforskriften § 9.

Klageadgang:

Dere kan klage på avvisningsvedtaket til klagenemndas leder, som i så fall vil avgjøre om klagen likevel skal behandles av klagenemnda. Klagenemndas leder kan bare ta stilling til de faktiske forholdene som er vurdert i denne avvisningen, og det er ikke anledning til å fremme nye rettslige anførsler/påstander. Det holder derfor at du informerer sekretariatet om at du påklager avvisningsvedtaket.

En slik klage må foreligge senest tre virkedager etter at dere er blitt kjent med vårt avvisningsvedtak. Med virkedager menes her alle dager unntatt lørdager, søndager, offentlige helligdager og offentlige fridager. Klagefristen kan ikke forlenges.

Med hilsen

Asbjørg Pétursdottir
Juridisk seniorrådgiver

Caroline Jøsok Essilfie
Lossius
Juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Mottakere:
KONGSBERG KOMMUNE, Camilla Windju Wilhelmsen
POLKAR AS, Peter Olav Lura